

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**UMA ANÁLISE DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA:  
UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS**

JOICE SOUZA DA SILVA ANDRADE

**JOICE SOUZA DA SILVA ANDRADE**

**UMA ANÁLISE DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA:  
UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré-requisitos para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

**FLORIANÓPOLIS**

**2002**

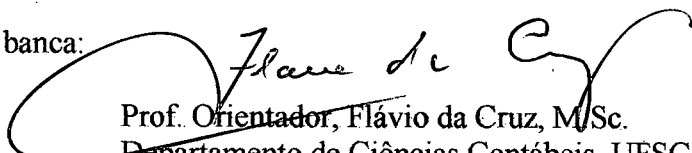
## TERMO DE APROVAÇÃO


**JOICE SOUZA DA SILVA ANDRADE**

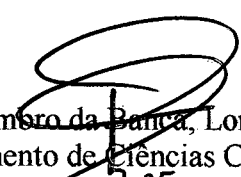
### **UMA ANÁLISE DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS**

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão de curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota de 80....., atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo mencionados.

Compuseram a banca:

  
Prof. Orientador, Flávio da Cruz, M.Sc.  
Departamento de Ciências Contábeis, UFSC  
Nota atribuída 8,35.....

  
Prof. Membro da Banca, Bernadete Pasold, Dra.  
Departamento de Ciências Contábeis, UFSC  
Nota atribuída 8,0.....

  
Prof. Membro da Banca, Loreci João Borges, Dr.  
Departamento de Ciências Contábeis, UFSC  
Nota atribuída 7,35.....

Florianópolis, agosto de 2001

  
Prof. Luiz Felipe Ferreira, M.Sc.  
Coordenador de Monografia do CCN

**“Com esperança, dignidade,  
um pouco de loucura e  
algumas crenças em nós  
mesmos, podemos dar grandes  
passos na direção da conquista  
dos nossos objetivos”.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que esteve sempre presente em todos os momentos da minha vida, permitindo que eu percorresse este caminho iluminada por Ele.

Aos meus pais, Jaci da Silva e Aziza Souza da Silva, por ter despertado sutilmente a importância e a necessidade do conhecimento.

Ao meu marido Rosnel Daniel Andrade, pelo apoio, carinho e compreensão.

Ao Professor Flávio da Cruz, que entre muitos compromissos, aceitou orientar-me neste trabalho.

Às amigas de classe que conviveram comigo nesses quatro anos, e que direta ou indiretamente colaboraram na execução desta monografia, em especial à amiga Fabíola da Silva Nazário.

A todos, muito obrigada!

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>ix</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>x</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	1
1.2 TEMA E PROBLEMA.....	4
1.3 OBJETIVOS.....	4
1.4 JUSTIFICATIVA.....	5
1.5 METODOLOGIA.....	5
1.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	7
<b>2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>8</b>
2.1 O QUE É TERCEIRIZAÇÃO? .....	8
2.1.1 Histórico da Terceirização.....	9
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
2.2.1 Classificação.....	12
2.2.1.1 Administração direta.....	12
2.2.1.2 Administração indireta.....	13
2.3 DESPESAS PÚBLICAS.....	16
2.3.1 Classificação.....	16
2.3.1.1 Despesa Orçamentária.....	16
2.3.1.2 Despesa Extra-Orçamentária.....	18
2.3.2 Estágios.....	19
<b>3 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>20</b>
3.1 HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS.....	20
3.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS.....	22
3.2.1 Funcionários Contratados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.....	23

<b>3.2.2 Serviços Terceirizados Contratados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.....</b>	<b>24</b>
<b>3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS GASTOS COM A TERCEIRIZAÇÃO.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3.1 Classificação dos gastos com a terceirização no Plano de Contas da Prefeitura Municipal de Florianópolis de 2002.....</b>	<b>29</b>
<b>3.4 IMPORTÂNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO NOS GASTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS.....</b>	<b>31</b>
<b>3.5 O QUE DIZ A LEGISLAÇÃO?.....</b>	<b>34</b>
 <b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES .....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>39</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 – Delimitação da Área de Atuação do Estado.....</b>	<b>03</b>
<b>Quadro 2 – Quadro de Funcionários da Prefeitura Municipal de Florianópolis.....</b>	<b>24</b>
<b>Quadro 3 – Relação dos Serviços Terceirizados da Prefeitura Municipal de Florianópolis.....</b>	<b>25</b>
<b>Quadro 4 – Demonstrativo da Despesa de Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida.....</b>	<b>31</b>
<b>Quadro 5 – Relação das Despesas Empenhadas de 02 de janeiro a 31 de julho de 2002.</b>	<b>33</b>



## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 – Órgãos do Poder Executivo.....</b>	<b>13</b>
<b>Figura 2 – Secretarias e órgãos auxiliares da Prefeitura Municipal de Florianópolis.....</b>	<b>22</b>

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em identificar, conhecer e analisar as práticas de terceirização de mão-de-obra na Prefeitura Municipal de Florianópolis. Primeiramente, foram abordados conceitos, características e a evolução histórica da terceirização, evidenciando a necessidade que as empresas sentiram em diminuir custos e atender às exigências dos clientes, mostrando também que a terceirização vem crescendo cada vez mais na administração pública em decorrência dos menores custos e maior eficiência. Também foram abordados aspectos sobre a administração e sua classificação em administração direta e indireta, e despesas públicas com seus três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Através de um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Florianópolis, identificou-se as áreas abrangidas pela terceirização, os gastos realizados no exercício de 2001 e parte de 2002, mostrando as inovações nas contas de despesa. Além disso, foi colocada a questão da legalidade dos contratos de terceirização de mão-de-obra. A partir desse estudo, concluiu-se que, apesar da codificação das despesas com terceirização ter se desdobrado mais, com maior detalhamento, as dúvidas quanto a esse tipo de serviço ainda persistem, fazendo com que os lançamentos das referidas despesas continuem destorcidas.

# 1 INTRODUÇÃO

Este tópico foi dividido de forma a apresentar as diretrizes que orientaram a execução do presente trabalho. Inicialmente, são apresentadas as considerações iniciais, o tema e o problema, os objetivos geral e específicos, a justificativa, a metodologia e, por fim, a limitação da pesquisa.

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos últimos quarenta anos o Estado sofreu mudanças devido a sua evolução em termos de pessoal e, principalmente, em termos de receita e despesa. Paralelamente, cresceram as atividades e funções do Estado, ou seja, as atividades principais e as atividades auxiliares, principalmente na área social.

Com o passar do tempo, foi-se percebendo a necessidade da delimitação da área de atuação do Estado, ou seja, passar as atividades que não lhe são específicas - as atividades auxiliares - ao setor privado e ao setor público não-estatal.

“PEREIRA (1997, p.22) define Estado como sendo “a organização burocrática que detém o ‘poder extroverso’ sobre a sociedade civil existente em um território, ou seja, tem poder de legislar, punir, tributar...”. Já os setores privados e públicos não-estatais, têm poder apenas sobre seus funcionários.”

O poder extroverso não significa que o Estado deva deixar de cumprir suas funções essenciais. Assim, ao legislar, punir e tributar... como citado por Pereira não há extroversão. Um exemplo típico são as tributações indevidas que o governo impõe para cobrir as despesas e dívidas públicas, como por exemplo, a CPMF (Contribuição Provisória Movimentação Financeira), que era para ser provisória e até hoje ainda existe. A extroversão não está no fato de tributar, e sim na expectativa de vigência provisória, com prazo fixado para sua extinção, ter sido frustrada por sucessivas prorrogações.

“O Estado exerce poder para garantir o controle interno da administração pública e o desenvolvimento econômico e social.”

Com base no conceito de Estado fornecido por Pereira, pode-se diferenciar suas três áreas de atuação:

- atividades exclusivas do Estado;

- serviços sociais e científicos do Estado; e
- produção de bens e serviços para o mercado.

No meio dessas áreas de atuação, entre as atividades na área social e científica que não são exclusivas do Estado, podem estar as escolas, as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa científica e tecnológica, etc. Se as escolas, por exemplo, fossem de competência exclusivas do Estado, seria difícil garantir educação fundamental gratuita de forma universal. No entanto, esse tipo de atividade também pode ser controlado pela sociedade através de organizações, sem que haja necessariamente um processo de privatização.

Essas entidades, portanto, são criadas pela sociedade civil para suprir as necessidades básicas da população, como a educação, em função da dificuldade do Estado em satisfazê-las.

De acordo com SCHERER-WARREN (1996, p.14),

...a sociedade civil está referenciada a um “terceiro setor”, que se distingue e se relaciona com dois outros: o Estado (sistema burocrático-administrativo e governamental) e o mercado (sistema produtivo-lucrativo). Portanto, o terceiro setor é não governamental e sem fins lucrativos. Por outro lado, tem fins públicos, mas é organizado a partir de agentes privados, da chamada sociedade civil.

Paralelamente ao terceiro setor, existem as entidades paraestatais, que podem executar atividades de interesse ou utilidade pública, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, de acordo com cada finalidade.

Segundo KOHAMA (1989, p.35), “Entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado.”

A organização das entidades paraestatais depende da autorização legislativa, mas obedece às normas das pessoas jurídicas de direito privado.

Na atualidade, o número das organizações não governamentais cresceu consideravelmente. Esse fato tornou-se importante por ser uma alternativa para a entidade estatal e privada. Assim, os cidadãos controlam e colaboram com a sociedade com doações voluntárias.

**Quadro 1 – Delimitação da Área de Atuação do Estado**

<i>Áreas de Atuação do Estado</i>	<i>Atividades Preponderantes</i>	<i>Exemplos</i>
<b>1. Atividades Exclusivas do Estado</b>	Atividades monopolistas	Formulação de Políticas na Administração Social e Econômica
	Atividades complementares financiadas pelo orçamento do Estado	Saúde, Educação e Previdência
<b>2. Serviços Sociais e Científicos</b>	Atividades não exclusivas do Estado e competitivas, controláveis pelo Estado através da Administração Pública Gerencial (agências reguladoras e modelos similares)	Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa
<b>3. Produção de Bens e Serviços para o Mercado</b>	Atividades competitivas, típicas do setor privado que devam ser apenas reguladas pelo Estado e jamais produzidas pelo mesmo	Prestação de Serviço de Telefonia

Fonte: Adaptado de PEREIRA (1997, p. 22)

(f) Como atividades exclusivas do Estado tem-se, principalmente, aquelas que não geram lucro. Assim, a regularização da atividade econômica em geral, a elaboração de planos e a formulação das políticas públicas são, dentro do modelo de Estado previsto na nossa Constituição de 1988, exclusividade do setor público estatal.

Como atividades complementares, tem-se aquelas ofertadas pelo sistema de mercado e paralelamente financiadas pelo orçamento público estatal.

A motivação para que o Estado, através do seu orçamento, financie atividades como saúde, educação e previdência reside no fato de entender-se que, com isto, haja uma melhoria na qualificação do bem-estar de seus habitantes. Julga-se também, que somente o fluxo normal do sistema de mercado seria insuficiente para atender o mínimo desejável. Os

impedimentos visíveis para o acesso e usufruto do que é oferecido pelo sistema de mercado estão na renda desigual e/ou insuficiente, na escolha de prioridades feitas pelas famílias de menor renda e outros fatores sócio-culturais da população.

Existem outras atividades que são lucrativas e também fornecidas pelo sistema de mercado. Entretanto, dado o interesse público na preservação do direito dos usuários e os riscos de afetação do sigilo das comunicações e outros semelhantes, cabe ao Estado regular o funcionamento de tais atividades.<sup>11</sup>

## 1.2 TEMA E PROBLEMA

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 04 de maio de 2000, trouxe muitas inovações. Uma delas é tratada no §1º do artigo 18: *“Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”*.

A forma como foi redigido este artigo criou muitas críticas e dúvidas quanto aos serviços terceirizados e estabeleceu polêmica até hoje não resolvida.

Há muito tempo a terceirização vem sendo praticada na administração pública, mas o termo “terceirização”, conforme abordagem que se faz na revisão bibliográfica, é bastante recente.

Assim sendo, o problema consistiu em analisar os serviços de terceiros que se referem à terceirização, para atender ao objetivo desejado pelos formuladores do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a expressividade que esses serviços atingem em meio à despesa orçamentária da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

## 1.3 OBJETIVOS

Este trabalho teve, como objetivo geral, identificar, conhecer e analisar as práticas de terceirização de mão-de-obra da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Teve-se como objetivos específicos:

- Estudar secundariamente os conceitos e localizar os pontos convergentes e polêmicos em torno do assunto;

- Identificar a classificação dos gastos com a terceirização na legislação pertinente e no plano de contas da Prefeitura Municipal de Florianópolis;
- Definir as áreas abrangidas pela terceirização no âmbito da administração direta municipal de Florianópolis;
- Analisar, com base nos demonstrativos contábeis e relatórios, a importância deste tipo de despesa no contexto do gasto público municipal.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

A ocupação de mão-de-obra na administração pública, no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis, ocorre em diferentes modalidades, sendo uma delas a contratação de serviços terceirizados.

Os contratos de fornecimento de mão-de-obra, para exercer determinadas funções, vêm de longa data e estão se intensificando cada vez mais como forma de atender às necessidades públicas. Em alguns tipos desses serviços corre-se o risco de provocar distorções no processo de terceirização, sendo que MARTINS et al. (2001) vêem nisto uma forma de favorecer a burla da norma constitucional que trata dos limites dos gastos com pessoal.

Na atual vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a preocupação com fraudes, irregularidades e escapismos continua, dentre outros motivos, pelo fato da redação do §1º do artigo 18 gerar dúvidas no que diz respeito à legalidade do tipo de contrato a que se refere. Oportuniza-se, potencialmente, a facilitação de contratações indevidas. E ainda revela-se um certo desprezo por aspectos gerenciais, pois o objetivo é apenas atender a legislação, desconsiderando-se então a oferta de serviços de qualidade à população.

Diante do exposto, tinha-se justificativas para abordar a terceirização de mão-de-obra na atualidade e mais especificamente o impacto causado pela mesma junto à Prefeitura Municipal de Florianópolis.

#### 1.5 METODOLOGIA

Para ANDER-EGG, apud LAKATOS e MARCONI (1992, p.19), “A ciência é um

conjunto de conhecimentos racionais, certos ou prováveis, obtidos metodicamente sistematizados e verificáveis, que fazem referência a objetos de uma mesma natureza.”

Segundo o autor, os conhecimentos são racionais porque têm exigência de um sistema conceitual, hipóteses e definições, e não se baseiam em sensações ou imagens para chegar aos resultados. São certos ou prováveis porque é grande a quantidade dos conhecimentos prováveis ao lado dos certos. São obtidos metodicamente porque não se adquirem ao acaso e sim mediante regras lógicas. São sistematizados porque se trata de um saber ordenado logicamente, constituindo um sistema de idéias. São verificáveis porque é necessário que as afirmações sejam comprovadas pela observação. E por fim, são relativos a objetos de uma mesma natureza porque os objetos guardam entre si certos caracteres de homogeneidade.

Já LAKATOS e MARCONI (1992, p.19) entendem ciência como “... uma sistematização de conhecimentos, um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar.”

Num sentido mais amplo, ciência diz respeito a qualquer tipo de saber.

PARDINAS, apud SALOMON (1993, p.145) descreve conhecimento científico como sendo “...aquele voltado para a obtenção e comunicação de resultados desconhecidos até o momento da publicação do livro ou artigo, com fins de explicação ou predição do comportamento de certos fenômenos”. Com a divulgação, o conhecimento científico chega ao público em geral, principalmente àqueles interessados nas conquistas da ciência. E por meio dessas conquistas, as pesquisas vão se aperfeiçoando cada vez mais.

O trabalho de pesquisa possibilita o aperfeiçoamento das idéias.

De acordo com DEMO (1991, p.23), “Pesquisa é a atividade científica pela qual descobrimos a realidade.”

Sobre pesquisa exploratória, GIL (1994, p.45) explica que “... estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de instituições.”

SOUZA (1997, p.61) diz que “Todo e qualquer trabalho acadêmico requer um prévio conhecimento sobre os livros, artigos de periódicos de divulgação, etc., escritos acerca do tema que se está explorando. (...) Este conhecimento é possível através da denominada pesquisa bibliográfica (...).”

Para GIL (1994, p.58), o estudo de caso “... é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos



considerados.”

HÜHNE (1992, p.249) define monografia como sendo “... o estudo por escrito de um só tema exaustivamente estudado e bem delimitado.” O objetivo principal desse trabalho, segundo o autor, é a compreensão aproximativa e pessoal do assunto.

Neste trabalho foi realizado um estudo de caso, onde o principal foi o levantamento dos dados da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Também foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, que muito contribuiu para elucidar conceitos e abordagens da terceirização de mão-de-obra na administração pública.

## 1.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa limitou-se a analisar a Prefeitura Municipal de Florianópolis, não se podendo fazer generalizações, até mesmo para outras Prefeituras em função da autonomia que desfrutam, das peculiaridades próprias, da estruturação diversificada das suas despesas e outros fatores diferenciais.

Embora o tema deste trabalho monográfico seja inerente ao setor estatal não significa que possam as considerações quanto à identificação e ao que se analisou ser interpretadas como aplicáveis aos entes governamentais em geral. Cada esfera de governo possui suas características e finalidades nem sempre coincidentes com aquelas inerentes à Prefeitura Municipal de Florianópolis.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para que se pudesse desenvolver este trabalho, foi necessário conhecer conceitos e características os quais serviram como base para a realização do mesmo. Neste tópico são abordados alguns aspectos sobre a terceirização, administração pública e despesa pública.

### 2.1 O QUE É TERCEIRIZAÇÃO?

Entende-se por terceirização a técnica administrativa que consiste na contratação de outros. Tal técnica vem sendo muito utilizada no meio empresarial privado e estatal.

Segundo DAVIS (1992, p.11), “Terceirização é a passagem de atividades e tarefas a terceiros. A empresa concentra-se em sua atividade-fim [sic], aquela para a qual foi criada e que justifica sua presença no mercado, e passa a terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) atividades -meio.”

No mesmo sentido, CASTRO (1994, p.16) conceitua terceirização como sendo o “Processo pelo qual se repassam algumas atividades a terceiros com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada, apenas, em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.”

Para QUEIROZ (1992, p.25), terceirização “É uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo a estas concentrarem-se no seu negócio, ou seja, no objetivo final.”

Observa-se, pois, que diversos autores defendem praticamente o mesmo conceito de terceirização, enfatizando que a atividade-fim da empresa ou entidade não pode ser terceirizada.

Uma das vantagens da terceirização é a “despreocupação” com relação a atividades cuja importância não é tão relevante para a entidade, ou seja, a mesma pode dar maior atenção e tornar mais eficientes aquelas que realmente a beneficiam.

Diante de tais conceitos, observa-se o exemplo das companhias telefônicas: no começo, estendiam os cabos, importavam aparelhos telefônicos, gerenciavam a produção, reparavam os defeitos, com empregados do próprio quadro, ou seja, era tudo atividade-fim. Com o processo de privatização, essas funções passaram a ser terceirizadas, passando os

empregados para outras atividades, como por exemplo, controle e planejamento.

Pode-se inferir dois entendimentos a partir deste exemplo: 1º) desde que melhore a atividade-fim, a terceirização deve ser praticada, pois o que interessa é a melhoria do atendimento aos usuários da telefonia em geral; 2º) a atividade-fim deve ser preservada e permanecer como produção direta da instituição, terceirizando-se apenas as atividades acessórias. Opina-se, no caso da telefonia, e que serviu aqui como exemplo, ter havido uma opção pela primeira inferência, e entende-se como adequado não aplicar o termo terceirização, vez que contraria até certo ponto os conceitos de Davis, Castro e Queiroz, sendo aplicável a condição de atividade regulada pelo Estado.

LEIRIA (1993, p.25) enfatiza que o setor público também passou a adotar a terceirização como uma nova alternativa de administração para garantir à comunidade um serviço eficiente.

Na administração pública, é evidente que a terceirização está crescendo constantemente, não só para tornar o serviço mais eficiente, como já foi mencionado, mas também para torná-lo mais econômico.

Um exemplo disso é a contratação de uma recepcionista terceirizada. O contratante pode economizar tempo que seria gasto com os cálculos da folha de pagamento, além de economizar com os referidos encargos sobre seu salário. Desse modo, a empresa contratada arca com todas as responsabilidades com relação ao funcionário.

### **2.1.1 Histórico da Terceirização**

É provável que em certas situações históricas, principalmente a partir do final do século XVIII, já tenha ocorrido alguma prática de terceirização.

Com o sistema capitalista consolidado no advento da industrialização, as especializações tornaram-se mais comuns e possivelmente as demandas exigiram algum tipo de terceirização. Contudo, não parece ter sido algo tão comum pois não se tem referências bibliográficas sobre serviços de terceiros nos séculos anteriores ao século XX.

Assim sendo, a prática mais evidente de contratação de terceiros é localizada cronologicamente em meados do século passado, quando os Estados Unidos já mantinham um esforço de guerra, mesmo antes de ingressar no conflito mundial, em 1941. Os países europeus, naquele momento, precisavam ser abastecidos por uma potência econômica que

não estivesse sendo abalada pela guerra.

QUEIROZ (1992) também sustenta que a técnica de contratar terceiros originou-se nos Estados Unidos quando, por volta de 1940, segundo o autor, esse país aliou-se aos países europeus para combater as forças nazistas e posteriormente o Japão. A terceirização no decorrer da II Guerra Mundial foi muito aplicada, pois as indústrias da época precisavam concentrar-se na produção, cada vez maior, das armas necessárias para a manutenção da superioridade aliada, e então descobriram que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outros empresários prestadores de serviços, mediante a contratação desses. Após o término do conflito mundial, a terceirização evoluiu e consolidou-se como uma técnica administrativa eficiente e eficaz quando aplicada adequadamente.

Para CASTRO (1994), há quatro décadas, com a crescente globalização da economia mundial e com os processos de mudança na gestão empresarial, as grandes empresas viram a necessidade de descobrir meios que as tornassem mais competitivas para atingir seu principal alvo, o cliente. Segundo o autor, com o “downsizing” (palavra inglesa que significa “enxugar pessoal”) reduziu-se níveis hierárquicos, agilizando as tomadas de decisões e, por consequência, reexaminou-se o papel da organização, questionando a possibilidade de transferir a terceiros a execução de atividades realizadas internamente, redefinindo a verdadeira missão da empresa. Surgiu, então, o “outsourcing” (palavra inglesa que significa “fazer fora”), que consiste em passar a terceiros qualquer atividade que não seja estratégica para a empresa, permitindo que esta concentre toda a sua capacidade de gestão e operação no seu principal negócio.

No Brasil, a terceirização foi implantada gradativamente com a vinda das primeiras empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas, a partir dos anos sessenta, precursoras dessa forma de gestão que, “...nada mais são do que montadoras, intencionalmente dependentes da produção de peças entregues a outras inúmeras empresas”, diz LEIRIA (1993, p.24).

QUEIROZ (1992) explica que dessa época até mais ou menos o final da década de oitenta, a terceirização era conhecida como contratação de serviços de terceiros. Esses serviços eram utilizados com o objetivo de reduzir custos de mão-de-obra, ou seja, economizar em atividades pouco significativas. Mas não se preocupavam ainda em tornar os serviços mais eficientes, qualificados e competitivos.

Esta visão foi modificada com a abertura da economia, principalmente com as alíquotas de importação mais baixas, e com o lançamento do plano de estabilização

econômica.

A terceirização surgiu realmente quando as empresas perceberam que seriam necessárias mudanças no processo administrativo, devido ao fato de que os clientes estavam cada vez mais exigentes e fazendo parte das relações das organizações.

Na atualidade, a terceirização tornou-se uma importante alternativa no meio privado e governamental, sendo utilizada principalmente com o objetivo de reduzir custos de mão-de-obra, já que os encargos calculados sobre os funcionários são relativamente altos, sendo, portanto, mais vantajosa, em determinadas situações, a terceirização.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MEIRELLES, apud KOHAMA (1989), entende por administração pública todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, e também à satisfação das necessidades públicas.

Num sentido mais amplo, a administração pública, para AMATO (1971, p.3-4), "... é o governo, isto é, o conjunto de condutas humanas que determina a distribuição e o exercício da autoridade política."

Pode-se dizer que a administração pública é um conjunto de órgãos públicos que tem como objetivo prestar serviços à sociedade, levando em consideração a qualidade, para propiciar o bem-estar social através da organização, justiça, eficiência e eficácia. Isso é possível quando há utilização e aproveitamento máximo dos recursos, alcançando, assim, os seus propósitos, como resolver problemas de educação, saúde, transporte, dentre outros.

MEIRELLES, apud KOHAMA (1989), estabelece uma diferença entre Administração Pública e privada, uma vez que, para ele, na Administração Pública não há liberdade pessoal, ou seja, só é permitido fazer o que a lei autoriza, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe.

A legislação define os serviços da administração pública que lhe são peculiares, ou seja, os serviços que visam atender às necessidades públicas. Se alguma atividade realizada não for de interesse público, foge, então, à característica pública.

Deve-se atentar para o dever de licitar e evitar indicações ou preferências pessoais, ainda que o agente seja pessoa jurídica. Um risco, diante disso, é a contratação de mão-de-obra terceirizada. Na Administração Pública, por lei, é necessário que a contratação de

terceiros seja feita através de licitação, para evitar fraudes, gastos indevidos e outros favorecimentos. Já a administração privada não proíbe a contratação desse mesmo serviço, podendo ser inclusive por indicação. Nesse último caso, o interesse é do próprio gestor da administração privada, e o mesmo pode fazê-lo sem o processo da licitação.

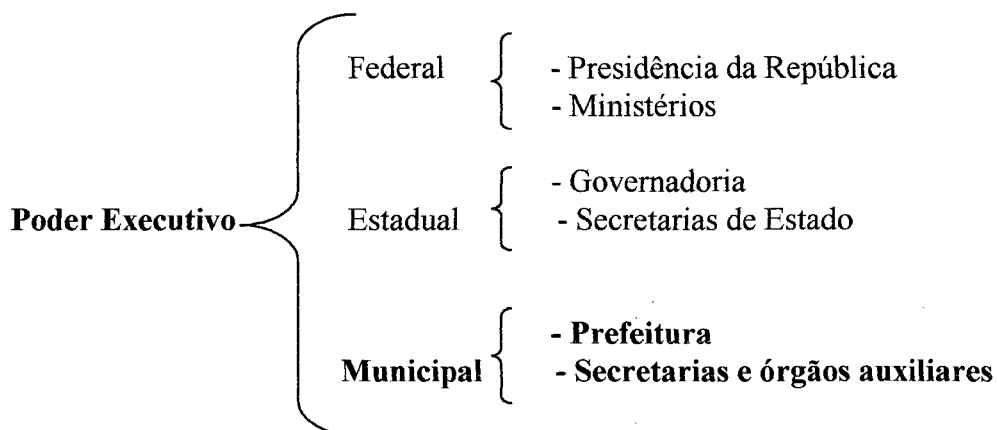
Entende-se, portanto, que o gestor privado detentor de um contrato de terceirização, pode indicar livremente pessoas da sua preferência em detrimento dos tradicionais critérios de competência, habilitação e outros democraticamente contidos nos processos seletivos de concurso público.

### **2.2.1 Classificação**

A administração pública pode ser classificada em administração direta e administração indireta.

#### **2.2.1.1 Administração direta**

Administração direta é aquela que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do Poder Executivo. Como o chefe do Poder Executivo, nas três esferas do governo, não pode controlar diretamente sob sua administração a multiplicidade de serviços, tais como justiça, saúde, educação, segurança, agricultura, turismo, planejamento etc., ele então distribui tais atividades entre Ministérios (nível federal), Secretarias de Estado (nível estadual) e Secretarias e órgãos auxiliares (nível municipal), como se pode ver na figura a seguir:



**Figura 1: Órgãos do Poder Executivo.**

Fonte: SILVA (1996, p.147) [grifo meu]

#### 2.2.1.2 Administração indireta

Administração indireta é aquela atividade administrativa, caracterizada como serviço público ou de interesse público, exercida de forma descentralizada, por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado, que proporcionará ao Estado a satisfação de suas necessidades administrativas já que, devido ao nível de especialização, há necessidade de uma atenção especial e imediata a tais funções, que exigem equipamentos, instalações, pessoal e direção especializados. Nesses casos, faz-se necessária a descentralização pela constituição de entidades especializadas dotadas de certa autonomia. Essas entidades são as fundações, as autarquias, as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

##### A) Autarquias

Para KOHAMA (1989, p.33), “Autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade de direito público interno, com patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, ou seja, atribuições estatais específicas.”

Segundo ANGÉLICO (1985, p.189) “O vocábulo ‘autarquia’ vem do grego *autarkhia* e se traduz por ‘governo de si mesmo’.”

A fim de se desencilharem de suas atribuições com melhor desembaraço e eficiência, as autarquias são dotadas de certa autonomia. A limitação da autonomia de cada

entidade autárquica é estabelecida na lei institucional e nas disposições legais que regem o funcionamento, a administração, o controle e a prestação de contas das autarquias.

As principais características da autarquia são assim apresentadas por MEIRELLES (apud KOHAMA, 1989, p.33-34):

- a) a sua criação é feita por lei, mas a organização e regulamentação se faz por decreto;
- b) o patrimônio inicial da autarquia é oriundo da entidade estatal a que se vincula;
- c) seus bens e rendas constituem patrimônio próprio (público);
- d) o orçamento é idêntico ao das entidades estatais, obedecido o disposto nos arts. 107 e 110 da Lei nº 4.320/64;
- e) os atos dos seus dirigentes equiparam-se aos atos administrativos e, portanto, estão [sic] sujeitos a mandado de segurança e a ação popular;
- f) as despesas relativas a compras, serviços e obras estão sujeitas às normas de licitação;
- g) o pessoal sujeita-se a regime estatutário próprio ou pode adotar o regime de funcionários ou servidores públicos, ou ainda a Consolidação das Leis Trabalhistas; entretanto, seus atos para efeito criminal equiparam-se aos praticados por funcionários públicos;
- h) está sujeita ao controle de vigilância, orientação e correção que a entidade estatal a que está vinculada exerce sobre os atos e conduta dos dirigentes, bem como ao controle financeiro, que se opera nos mesmos moldes da Administração Direta, inclusive pelo Egrégio Tribunal de Contas; e
- i) adquire [sic] os privilégios tributários e prerrogativas dos entes estatais, além de outros que lhe forem conferidos na lei.

Alguns exemplos de autarquia são os órgãos fiscalizadores de profissões, como o Conselho Regional de Contabilidade – CRC, e o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF.

## B) Sociedades de Economia Mista

KOHAMA (1989, p.37) conceitua Sociedade de Economia Mista como sendo “Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, criação autorizada por lei para a exploração de atividade econômica ou serviço, com participação do poder público e de particulares no seu capital e na sua administração”, ou seja, sua característica principal é a participação tanto governamental quanto particular na constituição do seu capital, conciliando-se os objetivos de interesse público com a estrutura das empresas privadas.

São exemplos de Sociedade de Economia Mista: a Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A., o Banespa – Banco do Estado de São Paulo, e a COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital.



### C) Fundações

Outras entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado são as Fundações que, segundo KOHAMA (1989, p.38), são “... instituídas pelo poder público, com patrimônio próprio, criação autorizada por lei, escritura pública e estatuto registrado e inscrito no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, com objetivos de interesse coletivo, geralmente de educação, ensino, pesquisa, assistência social etc., com a personificação de bens públicos, sob o amparo e controle permanente do Estado”, ou seja, a fundação é fiscalizada pelo Ministério Público que, seguindo seus Estatutos, denunciará irregularidades ao órgão estatal a que estiver vinculada. Assim sendo, deve prestar contas da gestão financeira ao órgão estatal encarregado dessa fiscalização.

São exemplos de fundações instituídas pelo poder público: a Funai – Fundação Nacional do Índio, a Febem – Fundação do Bem-Estar do Menor, a Fundação Franklin Cascaes, a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis – FLORAM, e a Fundação Municipal de Esportes de Florianópolis.

### D) Empresas Públicas

Sobre Empresa Pública KOHAMA (1989, p.37) diz ser “Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente governamental, criação autorizada por lei, para exploração de atividade econômica ou industrial, que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.”

A empresa estatal obedece às normas das pessoas jurídicas de direito privado, porém é controlada apenas pela entidade estatal a que estiver vinculada, através de ações de orientação, coordenação e controle, para ajustar-se ao Plano Geral de Governo.

Ao contrário das autarquias, das sociedades de economia mista e das fundações, as empresas públicas têm o capital exclusivamente público, isto é, de entidades governamentais.

São exemplos de empresas públicas: Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos, Imprensa Oficial do Estado e Empresa Municipal de Urbanismo – EMURB.

## 2.3 DESPESAS PÚBLICAS

Para PISCITELLI (1997, p.143), “Despesa Pública caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução de disponibilidades – ou mediata – com reconhecimento dessa obrigação.”

SILVA (1996, p.98) define Despesas Públicas como sendo “... todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.”

As Despesas Públicas são, portanto, dispêndios, saídas, desembolsos efetuados pelo Estado no intuito de atender aos serviços e encargos assumidos no interesse da comunidade ou saldar compromissos da dívida pública.

SILVA (1996, p.101), entretanto, estabelece uma diferença entre desembolsos ou despesas e despesas públicas, uma vez que, para ele, “desembolsos ou despesas correspondem a todas as quantias despendidas pela Fazenda Pública, ao passo que as despesas públicas correspondem ao desembolso que, dentro de uma autorização legislativa para execução dos programas de trabalho do Governo, vem diminuir o patrimônio público como elemento novo e negativo.”

### 2.3.1 Classificação

Classificam-se as Despesas Públicas em dois grupos, a saber: Despesa Orçamentária e Despesa Extra-orçamentária.

#### 2.3.1.1 Despesa Orçamentária

Despesa Orçamentária, de acordo com ANGÉLICO (1985, p.96), “...é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente”, ou seja, é a despesa que integra o orçamento.

No orçamento público, as aplicações correspondem à despesa fixada, autorizada e

classificada em categorias econômicas, tornando-se possível determinar o impacto dos gastos públicos sobre o nível de composição do produto nacional, assim como sobre sua distribuição.

De acordo com o art. 12 da Lei n.º 4.320/64, a despesa orçamentária será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES  
Despesas de Custeio  
Transferências Correntes  
DESPESAS DE CAPITAL  
Investimentos  
Inversões Financeiras  
Transferências de capital

As despesas correntes têm como característica ser um gasto operacional, tendo como objetivo a manutenção e o funcionamento da administração pública. As despesas de capital, por sua vez, compõem-se de gastos realizados para a criação de novos bens de capital ou mesmo para a aquisição de bens de capital já em uso.

Na classificação de uma despesa devem ser analisadas:

1. a categoria econômica;
2. o grupo de despesa a que pertence;
3. a sua modalidade de aplicação, ou seja, se ela vai ser realizada diretamente ou através de transferência a outro órgão ou entidade, dentro ou fora do orçamento;
4. o elemento da despesa, ou seja, o objeto final de gasto; e
5. o item em que o elemento da despesa é desdobrado (este inovado pela Portaria n.º 163/01).

Exemplo: 3.3.90.39.42, em que:

Categoria econômica	–	3.0.00.00.00 – Despesas Correntes
Grupo de natureza da despesa	–	3.3.00.00.00 – Outras Despesas Correntes
Grupo de natureza da despesa	–	3.3.90.00.00 – Aplicações Diretas
Modalidade de aplicação	–	3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros
Elemento de despesa	–	3.3.90.39.42 – Projeto SACI

A mesma lei também classifica a despesa orçamentária em Funcional-Programática que, alterada pela Portaria n.º 42 de 14 de abril de 1999, compõe-se de Função, Subfunção e Projeto ou Atividade, assim representada:

**Função** ⇒ **Subfunção** ⇒ **Projeto/Atividade, 1/2** ⇒ **Elemento específico**

Exemplo: 04.122.2.429, onde:

04: Administração (Função);

122: Administração Geral (Subfunção); e

2: Atividade

429: Programa apoio adm. Gab. Vice-Prefeito (Elemento específico).

PISCATELLI (1997, p.91) menciona que “Objetivando a programação, elaboração, execução orçamentárias e o controle da execução dos planos, as ações desenvolvidas direta ou indiretamente pelo Governo foram agrupadas em funções, que representam o maior nível de agregação, através das quais procura-se alcançar os objetivos nacionais.”

Além dessas classificações tem-se a classificação institucional ou orgânica, que tem por objetivo identificar o órgão e a unidade orçamentária através das codificações. É composto por quatro algarismos, sendo os dois primeiros referentes ao órgão e os demais, à Unidade Orçamentária. Ex.: 1501, onde:

15: Secretaria Municipal de Administração (Órgão)

01: Secretaria Municipal da Administração (Unidade Orçamentária)

O recurso financeiro, o Ministério da Fazenda concentra e repassa quando achar apropriado. A dotação orçamentária caminha em paralelo e é autorizada anualmente, podendo-se fazer contingenciamentos, isto é, impedir ou limitar a emissão de empenhos.

### 2.3.1.2 Despesa Extra-orçamentária

Ao contrário da orçamentária, a extra-orçamentária é a despesa cuja realização não depende de autorização legislativa e que não integra o orçamento.

Segundo SILVA (1996, p.105), corresponde às “...diversas saídas de numerário decorrentes do levantamento de depósitos, cauções, pagamentos de Restos a Pagar, resgate de operações de crédito por antecipação da receita, bem como de quaisquer valores que se revistam de características de simples transitoriedade...”

### 2.3.2 Estágios da Despesa

As despesas apresentam diferentes estágios, como programação, licitação, empenho, liquidação, suprimento e pagamento. A licitação, por exemplo, não é obrigatória em todos os casos e somente pode ser realizada em função da própria programação financeira.

A Lei n.º 4.320/64 apresenta três estágios obrigatórios: o empenho, a liquidação e o pagamento.

- *Empenho*: ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição através do documento *Nota de Empenho*. Esta deverá conter o nome do credor, a especificação e a importância da despesa;

- *Liquidação*: consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, é a comprovação do documento;

- *Pagamento*: despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, ou seja, é a transferência de ativos. Pode ser realizado com cheque nominal, títulos, crédito em conta, etc.

Na compra de material de expediente, por exemplo, qualquer das Secretarias a consumir emite a Nota de **Empenho** a partir dos dados contidos na nota fiscal do material (valor, quantidade, etc.) e do credor. Então, a Nota de Empenho mais a nota fiscal são encaminhadas para a Secretaria de Finanças, que verifica se os dados do empenho conferem com a nota fiscal e com o material. Se os dados não conferem, as mesmas retornam à Secretaria para correção (se for o caso); se conferem, providencia-se a Ordem de Pagamento, ou seja, é emitida a autorização para ser efetuado o pagamento; este momento é a **liquidação**. Finalmente é feito o **pagamento** propriamente dito ao credor, geralmente por depósito bancário. Com a ordem bancária (comprovação do depósito) e o respectivo empenho, a Secretaria de Finanças registra o pagamento.

### 3 ESTUDO DE CASO

A abertura deste tópico é feita pelo histórico da organização político-administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Em seguida, fica evidenciada sua estrutura organizacional na atualidade e, atendendo aos objetivos específicos, identifica-se a classificação dos gastos com a terceirização e as áreas abrangidas pelos mesmos no âmbito da administração direta. Por fim, analisa-se a importância desse tipo de despesa no gasto público municipal.

#### 3.1 HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

No início do Brasil Colonial, o poder local, a administração e a autoridade estavam internamente ligados à propriedade da terra. O poder político era, então, dividido a nível municipal, sendo que cada vila tinha sua autonomia. Esse poder ficava concentrado na Casa da Câmara.

Em 1673, Francisco Dias Velho, ao fundar Florianópolis estabelecendo seu empreendimento agrícola, abriu portas a outros empreendedores, que vieram depois e que acabaram instituindo sua autoridade no local.

Através dos viajantes estrangeiros nas primeiras décadas do século XVIII, a Ilha estava crescendo, ganhando importância econômica e política. Esses fatores, evidentemente, induziram a Coroa Portuguesa a dar autonomia e elevar a freguesia (povoação assim chamada desde 1711) à categoria de Município e, posteriormente, sede da Capitania.

Pelo desconhecimento de uma documentação, a data da criação do município gerou controvérsia entre historiadores. PAULI, apud MELO (1991), em sua pesquisa aprofundou-se sobre a questão e optou pela data de 23 de março de 1726, quando da eleição dos primeiros representantes oficiais na Câmara Municipal. Foram eles: o Juiz Ordinário (Presidente) Domingos Lopes, o Procurador Antônio de Castelo, o Vereador Francisco Martins, o Escrivão Sebastião Rodrigues Camacho e o Capitão-Mor Sebastião Rodrigues da Bragança.

A Câmara, em suas deliberações conjuntas, encarregava-se de todos os assuntos de ordem local, não importando se fossem administrativos, judiciais ou policiais. Além de tratar dos assuntos de interesse local, a mesma exercia funções atualmente próprias do Ministério

Público, denunciando os crimes e abusos.

Com a ocupação espanhola em 1777, devido à disputa pelo sul do continente americano entre Portugal e Espanha, houve um recuo no progresso local e o recesso da Câmara por aproximadamente um ano e meio.

No período imperial, em 1828, saiu a lei de organização municipal, que submetia a Câmara a um rígido controle exercido pelo governo.

Cabia à Câmara cuidar do centro urbano, estradas, pontes, prisões, matadouros, iluminação, água, esgotos, saneamento, inspeção sanitária, hospitais, cemitérios, sossego público, segurança, regularidade interna dos edifícios e ruas da cidade, ou seja, promover e manter a tranquilidade dos habitantes da Capital.

A Câmara, eleita em 1888 e presidida por Eliseu Guilherme da Silva, continuou atuando no Brasil-República.

Em 7 de janeiro de 1890, o governador Lauro Müller dissolveu a Câmara Municipal criando, em substituição, a Intendência, com as mesmas atribuições. Foi eleito para presidente da Intendência Municipal, João Francisco Régis Júnior.

Com a Constituição Republicana em 1891, o estabelecimento passou a desempenhar funções executiva, exercida pelo seu presidente, e legislativa.

Os prefeitos passaram a ser nomeados a partir de 1930, sendo o primeiro deles, José da Costa Moelmann.

A Constituição Brasileira de 1946, permitiu que os governadores estaduais nomeassem os prefeitos das capitais sem que houvesse, portanto, a eleição. Florianópolis foi incluída nesse processo com a Lei de 1947.

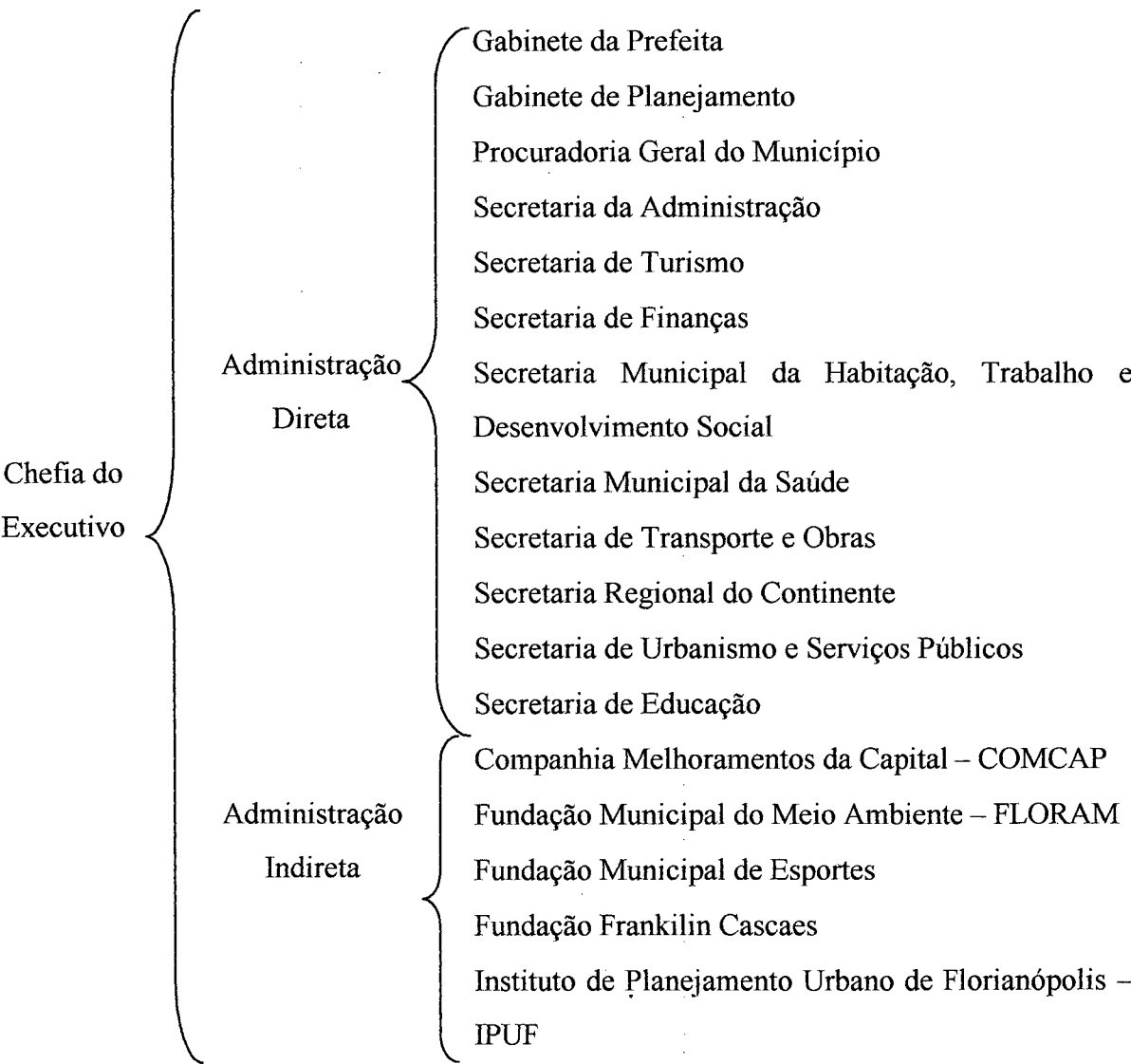
O prefeito somente voltou a ser eleito diretamente em 1954, perdendo o município esse privilégio em 1964, com o regime militar, e readquirindo-o em 1985.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de Florianópolis é governada por Ângela Regina Heinzen Amin Helou, reeleita para administrar no período 2001/2004, e tem como Vice-Prefeito Murillo Ronald Capella.

Sua sede principal está localizada à Rua Conselheiro Mafra, n.º 656, no Centro de Florianópolis, Estado de Santa Catarina. Porém, nem todas as Secretarias estão sediadas nesse prédio da Prefeitura. Entretanto, todos, de uma forma ou de outra, consomem recursos orçamentários.

3.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

A Prefeitura Municipal de Florianópolis é dividida, no que diz respeito à administração direta, em Secretarias, Procuradoria e Gabinetes da Prefeita e de Planejamento. No âmbito da administração indireta, tem-se Fundações, Autarquia (IPUF) e Sociedade de Economia Mista (COMCAP).



**Figura 2: Secretarias e órgãos auxiliares da Prefeitura Municipal de Florianópolis.**  
**Fonte:** PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Organograma – Atualizado em 15 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br>. Acesso em: 25 de julho de 2002.

A ocupação de mão-de-obra , na administração direta, ocorre conforme as seguintes modalidades:



### 3.2.1 Funcionários Contratados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis

- Concursados (Civil e Magistério), cuja contratação dá-se via concurso público previsto no art. 37, II, da Constituição Federal: *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”*. Para a realização do concurso, é necessário que a Prefeitura faça uma licitação, na qual avaliará as condições em que a empresa prestará seu serviço de organização e aplicação do concurso;

- Concursados Professores Substitutos, cuja contratação dá-se também por concurso público, quando da desoneração ou aposentadoria do Funcionário Civil/Magistério. O cargo dura dois anos para a substituição do Magistério, e quatro anos para a substituição do Civil;

- Estagiários, cuja contratação é feita através de convênios com universidades, escolas de ensino médio e técnico e com o Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE, em que cada Secretaria Municipal controla o número de vagas a serem preenchidas;

- Cargos Comissionados, cuja contratação dá-se por eleição ou indicação, e tem a mesma duração de um mandato, como o Prefeito;

A seguir, o Quadro 2 mostrará os funcionários da Prefeitura Municipal de Florianópolis efetivamente contratados, no que diz respeito à administração direta:

**Quadro 2 – Quadro de Funcionários da Prefeitura Municipal de Florianópolis**

<b>I – ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>Concursados e Cargos Comissionados</b>	<b>Estagiários</b>
Gabinete da Prefeita	71	17
Gabinete de Planejamento	13	9
Proc. Geral do Município	41	9
Secret. da Administração	172	37
Secretaria de Turismo	29	31
Secretaria de Finanças	172	7
Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social	176	30
Secretaria Municipal da Saúde	684	77
Secretaria de Transporte e Obras	413	11
Secretaria Regional do Continente	96	16
Secretaria de Urbanismo e Serv. Públicos	147	8
Secretaria de Educação	2.974	55
Núcleo de Transportes (vinculado ao Gabinete da Prefeita)	68	19
À disposição	179	4
<b>TOTAL ADM. DIRETA</b>	<b>5.235</b>	<b>330</b>

Fonte: Adaptado da Prefeitura Municipal de Florianópolis, atualizado em julho de 2002.

Dentre os funcionários citados, existe uma classe que chamamos de *funcionários à disposição*, ou seja, são disponibilizados a outros órgãos das três esferas do governo. Portanto, neste momento não executam atividades nas próprias secretarias da prefeitura.

### **3.2.2 Serviços Terceirizados Contratados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis**

Outra modalidade que está se tornando mais freqüente na Prefeitura Municipal de Florianópolis é a contratação de mão-de-obra terceirizada. Para determinadas funções pode ser mais vantajoso esse tipo de serviço, já que suas despesas são menores. Outro motivo para essa preferência é a falta de funcionários no quadro da Prefeitura, por aposentadoria, por exemplo. E quando há poucas vagas, despreza-se a realização de concurso público para, então, terceirizar.

A contratação de Serviços Terceirizados só é permitida através de licitação, como define o art. 2º da Lei n.º 8.666/93: “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com

*terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”*

Os serviços terceirizados atualmente são os de **vigilância, merendeira, limpeza, recepção, e atendimento ao público para o Projeto SACI**. O contrato tem validade de um ano, podendo ser renovado. Somente os três primeiros estão abrangidos pelo Plano de Cargos da Prefeitura.

O Projeto SACI (Serviço de Atendimento ao Cidadão), para melhor esclarecimento, é um projeto específico do Governo do Estado de Santa Catarina, que viabiliza a instalação de postos de serviços que funcionam em sistema de condomínio, sendo que vários órgãos públicos se reúnem em um mesmo local, de forma integrada, com o intuito de melhor atender aos seus usuários.

A seguir serão mostrados os tipos de serviço terceirizado, as empresas terceirizadas contratadas e seu número de funcionários que atuam em cada Secretaria da administração direta:

**Quadro 3 – Relação dos Serviços Terceirizados da Prefeitura Municipal de Florianópolis**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de limpeza interna no Prédio Sede	Orbenk Administ. e Serviços	13
Serviços de segurança no Prédio Sede	Mobra Serviços de Vigilância	02
Serviços de recepção no Prédio Sede	Braslimpur Limpeza Urb. Serv.	04
Serviços de vigilância (Ronda)	Mobra Serviços de Vigilância	04
Serviços de atendimento ao contribuinte na Secretaria Municipal da Administração – Setor de Protocolo Geral.	Cooservi Cooperativa do Trabalho e Informática	04
Serviços de vigilância eletrônica 24 horas nas Unidades Escolares e demais logradouros públicos	Back Serviços de Vigilância	02
<b>TOTAL 1</b>		<b>29</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E SERVIÇOS PÚBLICOS</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de recepção	Cooperlimp	02

Serviços de limpeza interna no prédio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP)	Orbenk Administração e Serviços	02
Serviços de varrição diária de logradouros públicos, capinação, limpeza de valas, corte de grama, carga, transporte e descarga de caminhões, pedreiros e calceteiros, recolhimento e acondicionamento de lixo e resíduos nos balneários de Florianópolis (parte ilha).	Ondrepsb	80
Serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares, incluindo o reciclável especial (lixo) na Parte Sul da Ilha.	SLC Construção e Serviços	22
<b>TOTAL 2</b>		<b>106</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de limpeza em geral, nas áreas internas e externas; lavar e passar roupas, prestar serviços auxiliares e preparar e distribuir refeições, nas Unidades da Rede Municipal de Ensino.	Grupo Concreta – Limpeza e Conservação.	52
Prestação de serviços de limpeza em geral, nas áreas internas e externas; lavar e passar roupas, prestar serviços auxiliares, preparar e distribuir refeições nas Unidades da Rede Municipal de Ensino.	Ondrepsb	29
Serviços de limpeza em geral, nas áreas internas e externas; lavar e passar roupas, prestar serviços auxiliares e preparar e distribuir refeições, nas Unidades da Rede Municipal de Ensino	Cooperlimp – Cooperativa de Prestação de Serviços Ltda.	64
Prestação de serviços de limpeza em geral, nas áreas internas e externas; lavar e passar roupas, prestar serviços auxiliares, preparar e distribuir refeições nas Unidades da Rede Municipal de Ensino.	Job Recursos Humanos Ltda.	23
<b>TOTAL 3</b>		<b>168</b>

<b>GABINETE DE PLANEJAMENTO</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de Atendimento ao Público para o Projeto Saci	SLC Construção e Serviços	07
Serviços de Atendimento ao Público para o Projeto Saci	Proserv – Ass. Cons. Pessoal Ltda.	15
<b>TOTAL 4</b>		<b>22</b>
<b>NÚCLEO DE TRANSPORTES</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de limpeza interna no Prédio do Núcleo de Transportes, Cabines de Vistoria e Fiscalização.	Serlimcol	02
<b>TOTAL 5</b>		<b>02</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de vigilância armada na Passarela do Samba Negro Quirido 24 horas	Mobra Serv. de Vigilância	02
Serviços de limpeza interna no Prédio da Secretaria Municipal de Turismo e nos Postos de Informações Turísticas.	Serlimcol	02
Serviços de vigilância eletrônica 24 horas no posto Turístico da Praça XV de Novembro	Back Serviços de Vigilância	02
<b>TOTAL 6</b>		<b>06</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>
Serviços de atendimento ao público na Secretaria Municipal de Finanças	Cooservi Cooperativa do Trabalho e Informática	20
Serviços de limpeza interna no Prédio da Secretaria Municipal de Finanças	Braslimpur Limpeza Urb. Serv.	05
Serviços Técnicos de Informação e Informática na Secretaria Municipal de Finanças	Plansul Planejamento e Consultoria Ltda.	17
<b>TOTAL 7</b>		<b>42</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE</b>		
<b>TIPO DE SERVIÇO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>Nº FUNCIONÁRIOS</b>

Serviços de limpeza interna na Secretaria Municipal da Saúde	Atual Limpeza e Serviços Especiais Ltda.	04
Serviços de limpeza na Policlínica II	Liderança Limpeza e Conservação Ltda.	07
Serviços de vigilância na Secretaria Municipal de Saúde	Mobra Serviços de Vigilância	04
Serviços de limpeza nas áreas internas, externas, vidros do Centro de Saúde da Agronômica	Liderança Limpeza e Conservação Ltda.	02
Serviços de limpeza dos Centros de Saúde – Lagoa, Costeira e Rio Tavares	Orbenk Administração e Serviços	03
Serviços de limpeza do canil municipal	Proserv – Ass. Cons. Pessoal Ltda.	02
<b>TOTAL 8</b>		<b>22</b>
<b>TOTAL (1+2+3+4+5+6+7+8)</b>		<b>397</b>

Fonte: Adaptado da Prefeitura Municipal de Florianópolis (09/08/2002)

As atividades que estão sendo terceirizadas e inclusas no Plano de Cargos da Prefeitura analisada, são ainda executadas por alguns funcionários do próprio quadro da Prefeitura. Porém, a tendência é que sejam executadas somente de forma terceirizada. As merendeiras efetivas, por exemplo, já estão sendo transferidas para outros serviços em que não há terceirização. Portanto, é provável que as funções citadas anteriormente não mais venham a figurar no Plano de Cargos futuramente.

### 3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS GASTOS COM A TERCEIRIZAÇÃO

A classificação econômica utilizada até 31 de dezembro de 2001 foi feita segundo o Anexo 4 da Lei n.º 4.320/64. Neste, a terceirização era codificada da seguinte maneira:

- Serviço Terceirizado – 3.1.32.00

Para melhor entendimento do leitor:

- 1º dígito (categoria econômica) – 3 – Despesas Correntes;
- 2º dígito (grupo de natureza de despesa) – 1 – Pessoal e Encargos Sociais;
- 3º e 4º dígitos (modalidade de aplicação) – 32 – Serviço Terceirizado.

Essa classificação era referente aos contratos de terceirização de mão-de-obra em geral, ou seja, não tinha especificação quanto ao tipo de contrato. A Lei Complementar n.º

101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 18, § 1º, determinou que seriam contabilizados em “*Outras Despesas de Pessoal*” os contratos de terceirização de mão-de-obra que se referissem à substituição de servidores e empregados públicos. Automaticamente, cairiam nos limites da despesa com pessoal de que trata o art. 19 desta Lei, que limitou a despesa em 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida do Poder Executivo dos Municípios.

Foi uma forma que o legislador encontrou de limitar a despesa com serviços daqueles administradores que tentam substituir a mão-de-obra ferindo o artigo 37, II, da Constituição Federal, que exige concurso público para empregos públicos.

### **3.3.1 Classificação dos gastos com terceirização no Plano de Contas da Prefeitura Municipal de Florianópolis em 2002**

As alterações da Lei n.º 4.320/64, perpetradas pelas Portarias interministeriais 163, de 04/05/01, 519, de 27/11/01, 211, de 29/04/02 e 300, de 27/06/02, desdobraram as codificações. Assim, o esclarecimento é maior em relação às despesas efetuadas.

As contas e suas codificações que se referem hoje à terceirização, pertencentes ao Plano de Contas da Prefeitura, são:

- Serviço de Terceiros LRF 101/00 Subst Serv Entra Pessoal – 3.1.90.34.01;
- Serviço de Terceiros LRF 101/00 Subst Serv Não É Pessoal – 3.3.90.34.01;
- Contrato de Prestadores de Serviços – 3.3.90.37.04;
- Contrato de Prestadores de Serviços – 3.3.90.39.31;
- Projeto SACI – 3.3.90.39.42;
- Contrato de Prestação de Serviços – Projeto SACI – 3.3.90.39.48, em que:

1º dígito (categoria econômica) – 3 – Despesas Correntes;

2º dígito (grupo de natureza da despesa) – 1 ou 3 – Pessoal e Encargos Sociais ou Outras Despesas Correntes, respectivamente;

3º dígito (modalidade da aplicação) – 90 – Aplicações Diretas;

4º dígito (elementos da despesa) – 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização; 37 – Locação de Mão-de-Obra; e 39 – Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica);

5º dígito (item) – Refere-se ao próprio nome da conta apresentada. A partir deste dígito, o número especificado é para o controle interno da Prefeitura, podendo ainda se desdobrar mais.

Este plano é criado pela Betha Informática Ltda., que disponibiliza para vários municípios, não cabendo aos funcionários da Prefeitura Municipal de Florianópolis alterar a descrição da nomenclatura das contas. Entretanto, opina-se que ficaria bem mais didático que a redação “Subst Serv Entra Pessoal” seja mudada para “Substituição de Servidores (inclui pessoal)”, e “Subst Serv Não É Pessoal”, para “Substituição de Servidores (não inclui pessoal)”.

Somente a primeira conta está relacionada com gastos de pessoal, pois tem como grupo de natureza da despesa “*pessoal e encargos sociais*”, então, está dentro da conta “*outras despesas com pessoal*” (3.1.90.34.00); refere-se a substituição do servidor efetivo.

Com a inovação dos elementos de despesa pelas Portarias interministeriais já citadas anteriormente, criou-se, sem dúvida, diversos embaraços na administração pública, pois a dificuldade em classificar corretamente a despesa decorre da padronização do entendimento legal. Portanto, nem todos conseguem diferenciar os tipos de contratos de terceirização e o modo de contabilizá-los.

Reforça-se que a Lei Complementar n.º 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 18, § 1º, estabelece que os contratos de terceirização que envolvam mão-de-obra caracterizada por substituição de servidores devam ser registrados como gastos de pessoal e devam ser contabilizados como (3.1.90.34) “*Outras Despesas de Pessoal*”.

A prática administrativa utilizada pode ser exemplificada da seguinte maneira, segundo EQUIPE TÉCNICA DO GABINETE DE PLANEJAMENTO (2002):

Quando a Prefeitura contratar empresa para prestação de serviço que envolva mão-de-obra, verificamos se a mão-de-obra contratada (cargo) está abrangida pelo Plano de Cargos. Caso não esteja, empenhamos como despesas correntes e a natureza da despesa (3.3.90.37) “*Outras Despesas Correntes*”. Se os serviços terceirizados estiverem abrangidos pelo Plano de Cargos, devemos observar: existe vaga no Plano de Cargos, caso afirmativo estamos praticando a substituição de servidores. Assim, podemos concluir que se trata de pessoal, empenhada na natureza da despesa da seguinte forma: 3.1.90.34. Entretanto, se o cargo no Plano de Cargos estiver em extinção não haverá a substituição de servidores. Este caso ocorre em decorrência, de novos serviços, escolas, postos de saúde, etc., podemos contratar empresa prestadora de serviços, sendo a despesa classificada na natureza da despesa em 3.3.90.37.

Presume-se que o legislador, ao redigir o artigo 18, § 1º da lei citada anteriormente, pensou nesse sentido, ou seja, incluir no câmputo dos gastos com pessoal e encargos somente



aqueles que substituem servidores públicos.

É importante destacar que quando da emissão das notas fiscais/faturas dos serviços, as despesas de vale-transporte, vale-alimentação, uniforme e outras correlatas devem ser empenhadas em separado, haja vista não serem consideradas como gastos com pessoal.

### 3.4 IMPORTÂNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO NOS GASTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

Como a Lei 4.320/64, mesmo quando da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, não especificava suficientemente as contas, a Prefeitura não mantinha um controle das contas relacionadas à terceirização. Sendo assim, no ano de 2001, as contas referentes aos contratos de terceirização de mão-de-obra foram inseridas tanto na conta Outras Despesas de Pessoal (3.1.32.00) como em outras contas que não se referiam à terceirização. Mesmo porque esse tipo de serviços gerava muitas dúvidas em relação ao seu entendimento.

Na tabela 1 será demonstrado o total da conta Outras Despesas de Pessoal e o quanto afetou a receita corrente líquida de Florianópolis no ano de 2001.

**Quadro 4 – Demonstrativo da Despesa de Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida**

<b>DESPESAS DE PESSOAL (Janeiro a dezembro/2001)</b>	<b>DESPESAS LIQUIDADAS</b>	
	<b>2001 (em R\$)</b>	<b>% da Despesa sobre RCL</b>
<b>PODER EXECUTIVO</b>		
<b>DESPESA DE PESSOAL</b>		
Pessoal Ativo	109.769.809,11	
Pessoal Inativo e Pensionistas	10.688.015,54	
(+/-) Precatórios (Sentenças Judiciais), referentes ao período de apuração	-	
(-) Inativos com recursos vinculados	(4.140.240,19)	
(-) Indenização por Demissão	(821.206,98)	
<i>Outras Despesas de Pessoal (artigo 18, parágrafo 1º)</i>	7.191.972,45	
<b>DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL</b>	<b>122.688.349,93</b>	<b>49,32</b>
<b>LIMITE LEGAL</b>	<b>134.326.723,31</b>	<b>54,00</b>
<b>LIMITE PRUDENCIAL</b>	<b>127.610.387,15</b>	<b>51,30</b>

Fonte: Adaptado da Prefeitura Municipal de Florianópolis (07/08/2002)

Pode-se constatar que o relatório apresenta indicativos de comprometimento das despesas com pessoal na receita corrente líquida, inclusive indicando o limite prudencial

(95% do limite máximo). Este limite serve para alertar o Poder ou órgão sobre seu comprometimento em relação ao limite legal.

Observa-se, portanto, que a conta Outras Despesas de Pessoal correspondeu a 5,86% da receita corrente líquida do Poder Executivo do Município. Essa conta é composta das despesas da administração indireta (52%) e direta (48%).

Deve-se levar em consideração que o valor representado como Outras Despesas de Pessoal pode estar distorcido, pois no referido ano, como já comentado, não havia o conhecimento suficiente, por parte das Secretarias e órgãos, para identificar e lançar as despesas com terceirização corretamente, em suas contas determinadas.

Ao iniciar o ano de 2002, a codificação ficou mais detalhada, mas o entendimento sobre os tipos de serviço terceirizado e suas diferenças ainda não é muito grande. Isso faz com que distorções nos valores lançados nas despesas a que se referem continuem.

Vejamos, a seguir, a relação da nova classificação dos gastos com a terceirização e seus respectivos valores empenhados, de 02 de janeiro a 31 de julho de 2002:

**Quadro 5 – Relação das Despesas Empenhadas de 02 de janeiro a 31 de julho de 2002**

ADMINIST. DIRETA	DESPESAS					
	3.1.90.34.01	3.3.90.34.01	3.3.90.37.04	3.3.90.39.31	3.3.90.39.42	3.3.90.39.48
Gabinete da Prefeita	-	-	-	24.117,62	-	-
Gabin. de Planejamento	-	-	-	5.472,33	22.590,65	58.264,86
Proc. Geral do Município	-	-	-	714,20	-	-
Secret. da Administração	132.576,13	-	-	158.832,27	-	-
Secretaria de Turismo	23.224,09	-	-	1.655,33	-	-
Secretaria de Finanças	69.102,28	-	-	387.629,41	-	-
Sec. Mun. da Habitação, Trabalho e Desenvolvi- mento Social	5.533,59	-	24.815,91	32.743,33	-	-
Secretaria Municipal da Saúde	-	-	-	-	-	-
Secretaria de Transportes e Obras	-	-	-	24.701,44	-	-
Secretaria Regional do Continente	-	-	20.570,98	7.632,00	-	-
Sec. de Urbanismo e Serv. Públicos	-	-	-	1.483,00	-	-
Secretaria de Educação	-	-	568.170,10	762.908,16	-	-
Núcleo de Transportes (vinculado ao Gabinete da Prefeita)	32.789,64	6.077,66	-	59.525,26	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>263.225,73</b>	<b>6.077,66</b>	<b>613.556,99</b>	<b>1.467.414,35</b>	<b>22.590,65</b>	<b>58.264,86</b>

Fonte: Adaptado da Prefeitura Municipal de Florianópolis (07/08/2002).

Verificando a relação de serviços terceirizados da Secretaria Municipal da Saúde no Quadro 3 e comparando-a com o exposto no Quadro 5, nota-se que a mesma não empenhou, neste ano, nenhuma despesa nas referidas contas. Por ser recente a classificação no tocante a

“Outras Despesas de Pessoal”, Portaria n.º 300/02, corre-se o risco de haver lançamentos em outras contas, as quais não pertencem à terceirização.

Apesar das demais Secretarias utilizarem tais despesas, dificilmente saberíamos se foram lançadas adequadamente. Opina-se que, para ser possível analisar com profundidade e identificar todos os lançamentos efetuados, corretamente ou não, seria preciso um maior espaço de tempo para levantar todos os dados, e então afirmar com precisão, o que não foi possível.

### 3.4 O QUE DIZ A LEGISLAÇÃO?

Ao tratar da terceirização e do seu aspecto legal, CRUZ et al. (2001, p.74) afirmam:

No tocante ao entendimento do que seja terceirização de mão-de-obra que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, cria-se uma interpretação polêmica. Uma corrente defende que sejam considerados apenas os cargos e funções que não constem expressamente no quadro de pessoal do ente ou Poder. Outra, entende que se o serviço terceirizado é de caráter permanente, deveria, mesmo inexistindo o cargo terceirizado, ser computado como “outras despesas com pessoal”. Essa polêmica, em nossa opinião, deve ser urgentemente definida, dentro do que admite o art. 24, I, da CF, pelo Poder Legislativo.

Por não ter a Lei Complementar 101/2000 descrito explicitamente qual era o seu entendimento na questão, vários autores pronunciaram-se sobre ela e os argumentos de Ives Gandra Martins et al., de que trataremos em seguida, podem contribuir para os interessados em interpretar este tema.

Na prática, a terceirização assume variadas formas, nem sempre de fácil diferenciação. Dentre elas, estão a empreitada de obra e de serviço e a locação de serviços por meio de interposta pessoa (fornecimento de mão-de-obra), conforme MARTINS et al. (2001, p.133).

Os autores, entretanto, estabelecem diferenças entre elas:

Na terceirização sob forma de *empreitada*, o objeto do contrato é a realização de certa atividade pela empreiteira, visando a determinado resultado, que pode ser uma obra, um serviço ou mesmo o fornecimento de bens. Na locação de serviços por meio de interposta pessoa, o objeto do contrato é o fornecimento de mão-de-obra. Esta última hipótese corresponde à terceirização de mão-de-obra referida no art. 18, § 1º, da LRF.

Sobre esse tipo de terceirização, o Tribunal Superior do Trabalho estabeleceu no

Enunciado n.º 256: *“Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis n.º 6.019, de 3.1.74, e 7.102, de 20.06.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.”*

Posteriormente, o Enunciado n.º 331, alterado pela Resolução n.º 96/2000, ampliou as possibilidades de terceirização de mão-de-obra, nos seguintes termos:

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n.º 6.019, de 3-1-74). II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República). III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n.º 7.102, de 20-6-83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.

Para que não haja a pessoalidade, citada no enunciado, deve-se levar em consideração as qualidades da *empresa* e não contratá-la por causa de determinadas pessoas físicas. Com relação à subordinação, o contratante, no caso a administração pública, não poderá ser considerado superior hierárquico dos funcionários da empresa terceirizada, ou seja, não tem poder de admitir, demitir, transferir ou dar ordens; somente poderá evidenciar como pretende que o serviço seja realizado, principalmente quando o é nas próprias dependências do contratante.

MARTINS et al. (2001, p.134-135) explicam que os itens II e III do enunciado mostram duas hipóteses em que não se forma o vínculo com o tomador de serviços:

- a) se o contratante for a Administração Pública, a contratação é ilegal e não gera vínculo de emprego com o tomador de serviço, porque isso constituiria ofensa ao art. 37, II, da Constituição, que exige concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos;
- b) quando de tratar de contratação de serviços de vigilância, conservação e limpeza, bem como de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação; nesse caso, a contratação é lícita, porque não se trata de contrato de fornecimento de mão-de-obra (em que estão presentes a pessoalidade e a subordinação), mas de locação de serviços, em que aquelas características não estão presentes.

Já o item IV estabelece ao tomador de serviços a responsabilidade subsidiária quanto às obrigações trabalhistas, desde que tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. Vale ressaltar que o enunciado tratou apenas dos

contratos de fornecimento de mão-de-obra, e não da empreitada e da prestação de serviços, estes dois últimos disciplinados pela Lei n.º 8.666/93, cujo art. 71, § 1º não responsabiliza o contratante pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato: *“A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.”*

Contudo, são bastante polêmicos e criticáveis os termos em que foi redigido o art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não inclui os contratos de terceirização de empreitada ou prestação de serviços.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES**

A contratação de serviços, no âmbito da administração pública direta, oferece algumas peculiaridades em relação aos demais contratos, sendo que o fenômeno da terceirização ainda apresenta divergências na sua aplicação.

As áreas abrangidas pela terceirização na Prefeitura Municipal de Florianópolis são as de limpeza, vigilância, merendeira, recepção e atendimento ao público para o Projeto SACI, tendo-se observado que a tendência é o total desaparecimento desses cargos, que hoje existem no Plano de Cargos da Prefeitura, em função da preferência da contratação de serviços terceirizados nessas áreas.

Alguns entendem que existem três tipos de serviços terceirizados: o primeiro é em substituição ao servidor público; o segundo não é substituição mas existe a função no Plano de Cargos; e o terceiro, não é substituição e não existe a função no Plano de Cargos. E destes, somente o primeiro caso entraria nos gastos com pessoal. Outros entendem que todos deveriam entrar no cômputo desses gastos já que o serviço terceirizado é de caráter permanente.

Desse modo, verifica-se a persistência de muitas dúvidas a respeito do tema. Isso foi demonstrado na classificação dos gastos com a terceirização do ano de 2001 e do período de janeiro a julho de 2002. Os valores empenhados nesses períodos são muito duvidosos e não mostram com clareza, portanto, o que realmente foi gasto com terceirização nas áreas abrangidas, mesmo com um maior detalhamento das codificações das despesas.

O mesmo acontece no que diz respeito à legalidade da mão-de-obra terceirizada, que também gera muitas dúvidas e polêmica na interpretação das leis que tratam a respeito do assunto.

Pretendia-se analisar a importância deste tipo de despesa com base nos relatórios contábeis, verificando nos Balanços e Demonstrações da entidade e em cada elemento o quanto de terceirização foi empregado. Isso, porém, não foi possível, já que a Prefeitura Municipal de Florianópolis não consegue disponibilizar tais informações em curto espaço de tempo.

Opina-se que a Prefeitura Municipal de Florianópolis deixe clara sua posição quanto à definição: se despesa pessoal ou despesa corrente, se substituição de servidor público ou não, principalmente aos seus funcionários, para então, lançar tais despesas corretamente.

Sugere-se que outros trabalhos monográficos no Curso de Ciências Contábeis, e em

outros oferecidos pela Universidade Federal de Santa Catarina, intensifiquem as discussões em torno do assunto.



## REFERÊNCIAS

- AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à teoria geral de administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1985.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1888. Organização do texto: Nelson Mannrich. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRASIL. **Lei Federal n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. **Licitações, concessões e permissões na administração pública**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1995.
- CASTRO, José Antônio de (Org.). **Terceirização: uma abordagem para o setor elétrico**. Rio de Janeiro: Ripasa, 1994. Coleção COGE – Comitê de Gestão Empresarial.
- CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- DAVIS, Frank Stephen. **Terceirização e multifuncionalidade: idéias práticas para a melhoria da produtividade e competitividade da empresa**. 2. ed. São Paulo: STS, 1992.
- DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Organograma**. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br>. Acesso em: 25 de julho de 2002.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- HÜHNE, Leda Miranda. **Metodologia científica: caderno de textos e técnicas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1992.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. 6. ed. atual. e amp. Porto Alegre: Sagra-Dc Luzzatto, 1993.

MARTINS, Ives Gandra et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MELO, Osvaldo Ferreira de (Coord.). **História sócio-cultural de Florianópolis**. Florianópolis: I.H.G.S.C.: Lunardelli, 1991.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, TIMBÓ, Maria Zulene Farias, ROSA, Berenice Rosa. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 5.ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – GABINETE DE PLANEJAMENTO. **Elemento de despesa “34”**: outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização. Parecer n. 003, de 24 de julho de 2002.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares. **Manual de terceirização**. 5. ed. São Paulo: STS, 1992.

SALOMON, Dêlcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

SCHERER-WARREM, Ilse. **Organizações voluntárias de Florianópolis: cadastro e perfil do associativismo civil**. Florianópolis: Insular, 1996.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SOUZA, Francisco das Chagas de. **Escrevendo e normalizando trabalhos acadêmicos: um guia metodológico**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1997.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Enunciados da Súmula da Jurisprudência Uniforme do TST**. Disponível em: <http://www.tst.gov.br>. Acesso em: 05 de agosto de 2002.